

ARTICOLO 14

Diritto ad usufruire di servizi sociali

§.1

La definizione di servizi sociali è fornita dal decreto legislativo n. 112/1998, attuativo della legge n. 59/1997. Per servizi sociali s'intendono *“quelle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della vita, escluso quanto assicurato dal sistema previdenziale e sanitario”*.

La "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", meglio nota come legge 328/2000, esalta l'importanza del livello territoriale, regolando e sviluppando modalità operative per realizzare reti di servizi tra soggetti pubblici e privati in un quadro di integrazione degli interventi assistenziali con quelli sanitari. La logica di decentramento e la valorizzazione delle specificità locali che pervade la legge 328 del 2000, accorda al Comune un ruolo cruciale. Ad esso, infatti, spetta l'esercizio della programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali (piani di zona), l'indicazione delle priorità e dei settori di innovazione. Nel rispetto e nella promozione della concertazione e cooperazione con gli attori chiave del territorio, l'amministrazione comunale è, quindi, responsabile di progettare e attuare gli interventi sociali che interessano il contesto territoriale di competenza. Nella Carta dei Servizi Sociali (Art. 13 –l. 328/2000), istituita presso ogni Comune, sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti.

Il nuovo assetto che si è delineato a seguito dell'entrata in vigore della legge 328 ha contribuito a determinare il corso attuale delle politiche sociali, denominato *welfare mix*, che risulta caratterizzato da due fattori fondamentali:

1. Il passaggio dall'approccio centralista (*government*) a quello policentrismo (*governance*) ha determinato l'incremento dei soggetti che concorrono a stabilire il contenuto dell'azione pubblica. Ne consegue l'affermarsi di una pluralità di soggetti, prima schiacciati dalla rispondenza "univoca" ed universalistica dell'azione pubblica.
2. Parallelamente, la presenza di un sistema di offerta di servizi multi-attore amplia la platea dei soggetti di *“front”* all'utenza, sollecitando una speciale attenzione ai processi di responsabilizzazione. Si rendono necessarie azioni volte a standardizzare il processo di produzione dei servizi, attraverso momenti di *accountability*, utili anche per favorire la trasparenza economico-finanziaria degli atti e le azioni di controllo da parte degli *stakeholder*.

Questi elementi chiariscono la direzione verso cui si stanno muovendo le *policy* sociali ma soprattutto gli ambiti problematici aperti dal nuovo corso: la necessità di meccanismi di regolazione tra domanda istituzionale di servizi e offerta privata. Il tema dell'esternalizzazione diviene centrale e qualifica soggetti terzi a prestare non solo servizi ma anche a svolgere funzioni originariamente in capo al soggetto pubblico. Il fenomeno coglie appieno lo “spostamento del baricentro delle funzioni pubblico-statuali dalla produzione diretta di beni e servizi alla promozione delle capacità di azione della società civile e del mercato”.

I meccanismi di regolazione della domanda di servizi sociali si riferiscono al complesso di norme che disciplinano contenuti, modalità e forme attraverso cui le Amministrazioni locali acquistano i servizi sociali da soggetti privati.

Il D.P.C.M.¹ 30 marzo 2001 asserisce che le Regioni sono chiamate a svolgere una funzione regolativa importante, acquisita anche da appositi regolamenti comunali relativi all'acquisto di servizi sociali da soggetti del Terzo Settore. Il D.P.C.M. affida alle Regioni l'adozione di specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra Comuni e soggetti del Terzo Settore nell'affidamento dei servizi, e definisce alcuni elementi che gli Enti Locali devono valutare per la selezione degli organismi non profit. Dalla relazione illustrativa al relativo schema di decreto si evince la ratio di queste disposizioni, volte a promuovere e valorizzare il coinvolgimento del non profit "nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale, (...) in quanto sono meglio in grado di rispondere al fabbisogno sociale dei cittadini, in virtù del loro forte radicamento al territorio, e possono dunque collaborare positivamente all'elaborazione di prestazioni flessibili e personalizzate". Sempre con riferimento alla normativa, il comma 4 dell'art. 1 della Legge 328/2000, dispone che gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni. Si richiama anche il comma 5 dello stesso articolo, il quale prevede che "alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato....".

Viene poi specificato (art. 5, "Ruolo del Terzo Settore") che, ai fini dell'affidamento dei servizi, gli enti pubblici devono privilegiare il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che garantiscano la massima espressione della progettualità dei soggetti operanti nel Terzo Settore, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale. L'art. 5 prevede inoltre che gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato, per favorire il principio di sussidiarietà, dovranno promuovere azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo Settore, ad esempio attraverso politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione Europea.

In tema di affidamento dei servizi è soprattutto e ancora il D.P.C.M. 30 marzo 2001 ad entrare nel merito, specificando:

- ☐ l'esplicito diniego di forme di aggiudicazione al massimo ribasso nell'affidamento dei servizi;
- ☐ la preferenza verso forme di aggiudicazione ristrette e negoziate.

È alla normativa generale concernente i servizi pubblici locali che bisogna fare riferimento in materia di: qualificazione, concorrenza e affidamento dei servizi.

Il primo passaggio è costituito dalla qualificazione del servizio, cioè se esso è dotato o meno di rilevanza economica. La L. 28 dicembre 2001, n. 448, modificando l'art. 113 TUEL (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali), ha inserito l'art. 113bis che ha introdotto la distinzione tra servizi "di rilevanza industriale" e servizi "privi di rilevanza industriale", assoggettando i primi al regime di concorrenza attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica e prevedendo per i secondi l'affidamento diretto. In seguito, il D.L. 30 settembre 2003, n. 269,

¹"Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della Legge 8 novembre 2000, n. 328" (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)

(convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha sostituito la distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale/non di rilevanza industriale con quella di servizi pubblici “a rilevanza economica” e “privi di rilevanza economica”.

Con l'approvazione dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 (che ha disposto al contempo l'abrogazione dell'art. 113 del T.U.E.L. nelle «parti incompatibili») si è delineata una nuova disciplina organica del settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Le nuove disposizioni mirano a garantire l'applicazione della normativa comunitaria e a favorire il rispetto dei principi di concorrenza e libera prestazione dei servizi da parte di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale.

Tale disciplina ha, successivamente, trovato compimento nel relativo regolamento di attuazione il D.P.R. n. 168 del 7 settembre 2010, "Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133". Il regolamento ribadisce l'obbligo di ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi pubblici locali, chiarendo una serie di aspetti del procedimento di gara non esplicitati dal comma 2 dell'art. 23 bis.

Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica può avvenire quindi, esclusivamente in via ordinaria, mediante procedura di gara o affidamento o, ancora, in via derogatoria, mediante affidamento diretto a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta *in house*².

Gli strumenti adottati per selezionare i soggetti privati che aspirano a diventare fornitori dei servizi richiesti dall'amministrazione locale sono: **l'appalto pubblico, la convenzione, l'autorizzazione, la concessione e l'accreditamento**. Quest'ultimo rappresenta una particolare modalità di selezione che prevede la valutazione a monte delle candidature. Di seguito una breve e sintetica presentazione di ciascuno strumento.

L'accreditamento

Per mezzo di tale strumento giuridico l'amministrazione riconosce al privato l'idoneità a proporre e realizzare le proprie attività con risorse pubbliche, dopo averne verificato la rispondenza con gli interessi della collettività.

L'accreditamento permette, quindi, di garantire la qualità di un servizio attraverso la definizione di parametri specifici che devono essere rispettati dalle imprese che intendono erogare servizi sociali. Si tratta di uno strumento dinamico, in quanto il soggetto accreditato deve garantire un miglioramento continuo della qualità dei servizi erogati inserendosi a pieno titolo nel sistema integrato dei servizi sociali pubblici e ponendosi in un rapporto strettissimo con il territorio e con i soggetti pubblici e privati in esso operanti.

L'appalto pubblico

Gli appalti pubblici sono tra le modalità più utilizzate dalla P.A. per selezionare i fornitori. Essi sono regolati dal D.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 cosiddetto “codice degli appalti” che recita quanto segue: "gli appalti pubblici sono i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante

² Col termine *in house* (o *in house providing*) viene indicata l'ipotesi in cui il committente pubblico, derogando al principio di carattere generale dell'evidenza pubblica, in luogo di procedere all'affidamento all'esterno di determinate prestazioni, provvede in proprio, e cioè all'interno, all'esecuzione delle stesse attribuendo l'appalto o il servizio di cui trattasi ad altra entità giuridica di diritto pubblico mediante il sistema dell'affidamento diretto c.d. *in house providing*, ossia senza gara.

o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi". Negli appalti pubblici la scelta del soggetto privato non è discrezionale ma avviene in base a procedure ad evidenza pubblica (ovvero quelle procedure che l'amministrazione deve seguire per giungere alla conclusione di un contratto al fine di esercitare correttamente la propria autonomia negoziale per ottenere la prestazione più vantaggiosa).

La procedura per un appalto pubblico è piuttosto rigorosa e complessa e prevede alcuni passaggi tra cui: a) la deliberazione a contrattare che contiene il capitolato generale ed eventualmente speciale; b) la scelta del contraente, fase fondamentale attraverso cui si stabiliscono i criteri di selezione e quelli di aggiudicazione del contratto; c) la conclusione del contratto; d) l'approvazione del contratto.

Tra le forme di appalto pubblico rientrano 1. L'appalto concorso 2. La licitazione privata 3. Le procedure negoziate.

1. L'appalto concorso è una procedura ristretta cui possono partecipare solo le imprese invitate dall'Amministrazione appaltante a seguito di specifica richiesta valutata positivamente. È adottata solo quando l'oggetto della fornitura è tecnologicamente complesso o molto specialistico tanto da necessitare di un elevato grado di professionalità.

2. La licitazione privata è anch'essa una procedura "ristretta" alla quale possono partecipare le imprese invitate dall'Amministrazione appaltante; è regolamentata da un bando e da un capitolato. La gara si svolge in due momenti ben distinti: richieste di partecipazione (in seguito a bando) da parte della Stazione appaltante che approva l'elenco delle ditte da invitare alla gara a mezzo di specifica "lettera d'invito"; la presentazione delle offerte economiche ed eventualmente tecniche; l'aggiudicazione può avvenire o sulla base del prezzo più basso o sull'offerta più vantaggiosa (per i servizi sociali). L'esame delle offerte economiche avviene in seduta pubblica.

3. Le procedure negoziate sono una particolare forma di trattativa che può prevedere o meno la pubblicazione del bando.

La convenzione

Anche la convenzione è uno strumento piuttosto diffuso utilizzato soprattutto per regolare i rapporti tra pubblico e privato non profit. La convenzione regola un accordo in cui:

- ☐ l'Ente pubblico agisce come programmatore e finanziatore degli interventi;
- ☐ il privato organizza e cura l'effettiva erogazione dei servizi seguendo i parametri e i criteri prefissati con una separazione tra responsabilità finanziaria, gestionale ed organizzativa.

Dal punto di vista giuridico è molto simile al contratto di diritto privato disciplinato dagli artt. 1321 ss. del codice civile che contiene clausole essenziali, come l'individuazione dei soggetti tra cui viene stipulato l'accordo, l'oggetto della convenzione stessa, il luogo, i termini di esecuzione e le modalità delle prestazioni, le modalità ed i tempi di pagamento, l'importo, la data di sottoscrizione e la durata, la proroga ed il rinnovo. È una forma di selezione meno rigida degli appalti pubblici che garantisce comunque la scelta del fornitori con le migliori qualità. La convenzione è usata generalmente (almeno per le cooperative) se l'importo è sotto soglia³.

Il principale riferimento normativo in materia di convenzioni con le cooperative sociali è l'art. 5 della legge 381/1991, che ammette la possibilità di stipulare convenzioni dirette con le cooperative sociali di tipo b), "anche in deroga alla disciplina in materia di contratti con la pubblica amministrazione".

³ Se l'importo è al di sotto dei 200.000 euro si può utilizzare la convenzione, mentre se l'importo è superiore ai 200mila euro si deve ricorrere alla procedura dell'appalto concorso o della licitazione privata.

L'autorizzazione

L'art. 11 della legge 328/2000, stabilisce che l'esercizio di servizi e strutture a ciclo residenziale o semiresidenziale, sia da parte di soggetti pubblici che privati debba, essere subordinato al rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune dopo che lo stesso abbia verificato il possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale. La legge 328/2000 prevede inoltre che, per poter corrispondere le tariffe a carico dei fondi pubblici, le stesse strutture debbano essere accreditate.

L'autorizzazione è necessaria quando si vuole svolgere un'attività assistenziale anche senza intraprendere rapporti giuridici o finanziari con l'ente pubblico; i requisiti strutturali e organizzativi richiesti sono quelli base per l'esercizio dell'attività in questione, poiché la finalità dell'autorizzazione è la verifica che l'attività svolta dai privati non entri in conflitto con diritti o interessi tutelati.

La concessione

La concessione è il mezzo attraverso cui la pubblica amministrazione conferisce ad un soggetto terzo la gestione di un servizio pubblico e le relativa responsabilità. Nel contratto di appalto la pubblica amministrazione affida la gestione di un servizio ad un privato, il quale svolge l'attività per conto dell'amministrazione stessa. Si viene, pertanto, a creare un rapporto trilaterale tra pubblica amministrazione, concessionario e utenti. A differenza dell'appalto, la concessione permette al privato di mettersi in gioco assumendo il rischio di gestione.

Si rinvia al rapporto sull'articolo 13 del presente ciclo di controllo per le informazioni riguardanti la spesa dei comuni per i servizi sociali, il numero dei beneficiari e l'utilizzo del Nomenclatore Interregionale dei servizi sociali.

I dati disponibili derivano dall'ultimo Censimento dell'Istat sul non profit/terzo settore presentato a luglio del 2013 (la situazione descritta è quella esistente al 31 dicembre 2011), successivamente integrato con ulteriori specifiche di analisi (micro e macro).

Il suddetto Censimento si è posto come obiettivo prioritario quello di supportare e accompagnare la politica e le istituzioni e, quindi, a:

- conoscere la situazione del settore nel quadro delle politiche sociali in Italia;
- valorizzare il contributo fornito alla ricchezza del Paese;
- misurare il peso economico delle attività di volontariato;
- intraprendere iniziative di sostegno e di promozione a favore del medesimo settore.

Il Censimento 2013 dell'Istat (su dati rilevati al 31.12.2011) è stato realizzato in un periodo storico caratterizzato da una crisi che ha investito l'ambito sociale, ambientale ed economico, nel quale è diventato ancor più rilevante fotografare e quindi conoscere l'evoluzione, le caratteristiche, gli ambiti e i destinatari degli interventi per realizzare politiche e interventi territoriali condivisi con gli stessi attori del privato sociale, rivitalizzando il ruolo attribuito dall'*art. 5 – Terzo settore - della Legge 328 del 2000 “Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*, che ha innanzitutto segnato il passaggio dalla concezione di utente quale portatore di un bisogno specialistico a quella di persona nella sua totalità, costituita anche dalle sue risorse e dal suo contesto familiare e territoriale; quindi il passaggio da una accezione tradizionale di assistenza, come luogo di realizzazione di

interventi meramente riparativi del disagio, ad una di protezione sociale attiva, luogo di rimozione delle cause di disagio ma soprattutto luogo di prevenzione e promozione dell'inserimento della persona nella società e nella sua comunità attraverso la valorizzazione delle sue capacità.

Dai risultati dei dati strutturali del Censimento, emerge che le organizzazioni non profit attive in Italia erano 301.191, con un aumento del 28% rispetto al Censimento del 2001. Più contenuto, ma sempre positivo, il dato relativo all'incremento di istituzioni con addetti (+9,5%) con una crescita del personale dipendente pari al 39,4% rispetto al 2001.

Il non profit è cresciuto soprattutto nel Nord e nel Centro Italia, con punte più alte di presenza e attività in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana.

Almeno la metà delle istituzioni non profit trovava collocazione nel Nord del Paese (per un totale di 157.197 unità) con una quasi equa distribuzione della restante parte tra Centro (64.677 unità pari al 21,5%) e Mezzogiorno (79.317 unità pari al 26,3%).

La Lombardia e il Veneto si confermavano le regioni con la presenza più consistente di istituzioni, con quote rispettivamente pari al 15,3% e al 9,6%; seguivano Piemonte (8,6%), Emilia-Romagna (8,3%), Toscana e Lazio (7,9%).

Le aree che presentavano una maggiore diffusione di istituzioni non profit registravano anche **un bacino più vasto di risorse impiegate**. Il Nord-est e il Nord-ovest registravano, infatti, il rapporto più elevato di volontari (pari rispettivamente a 1.146 e 892 per 10mila abitanti) e di dipendenti (141 e 156 per 10mila abitanti) rispetto alla popolazione residente. Approfondendo i dati territoriali, la presenza più significativa di dipendenti rispetto alla popolazione residente si rilevava nella Provincia autonoma di Trento (con 193 addetti per 10mila abitanti), in Lombardia (171), Valle d'Aosta (167), Lazio (150) ed Emilia Romagna (148). **Quasi la metà dei dipendenti** impiegati nelle istituzioni non profit italiane (45,9%) era **concentrata in tre regioni: Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna**.

Il settore contava sul contributo di 4,7 milioni di volontari, 681mila dipendenti, 270mila lavoratori esterni e 5mila lavoratori temporanei.

Quattro istituzioni non profit su cinque si avvalevano delle attività espletate dai volontari, mentre il 13,9% delle istituzioni rilevate operava con personale dipendente e l'11,9% si avvaleva di lavoratori esterni (lavoratori con contratto di collaborazione).

Rispetto al 2001, è raddoppiato il numero di istituzioni con lavoratori esterni (35.977 istituzioni non profit nel 2011 contro 17.394 nel 2001) con un incremento del numero di collaboratori del 169,4%. E' cresciuto in modo consistente il numero delle istituzioni che utilizzavano lavoratori temporanei (1.796 istituzioni non profit nel 2011 contro 781 di dieci anni prima) con un incremento del 48,1%. Più contenuto, ma comunque positivo, era l'incremento delle istituzioni con addetti (+9,5 per cento) con una crescita del personale dipendente pari al 39,4% rispetto al 2001.

Infine, le istituzioni che si avvalevano di volontari crescevano del 10,6% rispetto al 2001, registrando un aumento del 43,5% del numero dei volontari.

Con il 27,5% di lavoratori retribuiti, la categoria professionale più rappresentata nelle istituzioni non profit italiane era quella delle professioni tecniche (professioni sanitarie infermieristiche e/o ostetriche; fisioterapisti; educatori; assistenti sociali; istruttori sportivi e/o di tecniche artistiche; mediatori interculturali; tecnici dei musei e/o delle biblioteche, tecnici agronomi, forestali, di laboratorio). Seguivano le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, con una quota pari al 24,1% (operatori socio-sanitari; animatori sociali; assistenti socio-assistenziali; domiciliari e simili; operatori di ludoteca e addetti alla sorveglianza di bambini).

Le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione rappresentavano il 17,9% del totale, quelle non qualificate il 13,8% (collaboratori scolastici, portantini, addetti alle pulizie, operatori ecologici, ecc.) mentre le professioni esecutive nel lavoro d'ufficio l'11,4%. I dirigenti e gli imprenditori erano il 3,5% dell'insieme dei lavoratori retribuiti operanti nel settore non profit. Una categoria professionale presente in maniera residuale tra le risorse retribuite era quella degli artigiani, operai specializzati, agricoltori e conducenti di veicoli (1,9%).

La composizione per genere delle categorie professionali rilevava elementi interessanti: la presenza maschile prevaleva tra dirigenti e imprenditori (6,8%), nelle professioni tecniche (31,5%), nelle professioni non qualificate (15,5%) e fra artigiani, operai specializzati, agricoltori e conducenti di veicoli. La presenza femminile invece era superiore alla corrispondente quota nazionale solo nelle professioni qualificate delle attività commerciali e dei servizi (29,6%).

PROSPETTO 1. Numero di istituzioni non profit attive e di risorse umane impiegate. Valori assoluti e variazioni percentuali. Censimenti 2011 e 2001

	2011	2001	Var. % 11/01
Istituzioni non profit	301.191	235.232	28,0
Unità locali delle istituzioni non profit	347.602	253.344	37,2
Istituzioni con volontari	243.482	220.084	10,6
Volontari*	4.758.622	3.315.327	43,5
Istituzioni con addetti	41.744	38.121	9,5
Addetti (dipendenti)	680.811	488.523	39,4
Istituzioni con lavoratori esterni	35.977	17.394	106,8
Lavoratori esterni	270.769	100.525	169,4
Istituzioni con lavoratori temporanei	1.796	781	130,0
Lavoratori temporanei	5.544	3.743	48,1

* Il censimento ha rilevato in ciascuna istituzione il numero di volontari in organico alla data di riferimento del censimento (31/12/2011). Si precisa che questi potrebbero prestare la loro attività in più istituzioni non profit.

Fonte, Istat, Censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati, Luglio 2013.

Il settore della cultura e dello sport assorbiva il 65% del totale delle istituzioni non profit, seguito dai settori dell'assistenza sociale (con 25.000 istituzioni), delle relazioni sindacali e di rappresentanza (16.000 realtà), dell'istruzione e ricerca (15.000 istituzioni). **Il peso della componente non profit nell'assistenza sociale era significativo anche in termini di occupazione con 544 addetti ogni 100 nelle imprese. Quasi la metà dei dipendenti impiegati nelle istituzioni non profit (46,9%) si concentrava in Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna.**

Il settore della **Cultura, sport e ricreazione si confermava come la naturale vocazione del non profit italiano**, con oltre 195.000 istituzioni, pari al 65% del totale nazionale. Seguiva, per numero di istituzioni, il settore dell'Assistenza sociale (che include anche le attività di protezione civile), con 25.000 istituzioni (pari all'8,3% del totale). Il settore delle Relazioni sindacali e rappresentanza d'interessi, con 16mila istituzioni, costituiva il 5,4% del totale, valore vicino a quello rilevato per l'Istruzione e la ricerca, pari al 5,2% (15.000 istituzioni). Gli Altri settori comprendevano: Religione (2,3%), Filantropia e promozione del volontariato (1,6%), Cooperazione e solidarietà internazionale (1,2%) e Altre attività (0,5%).

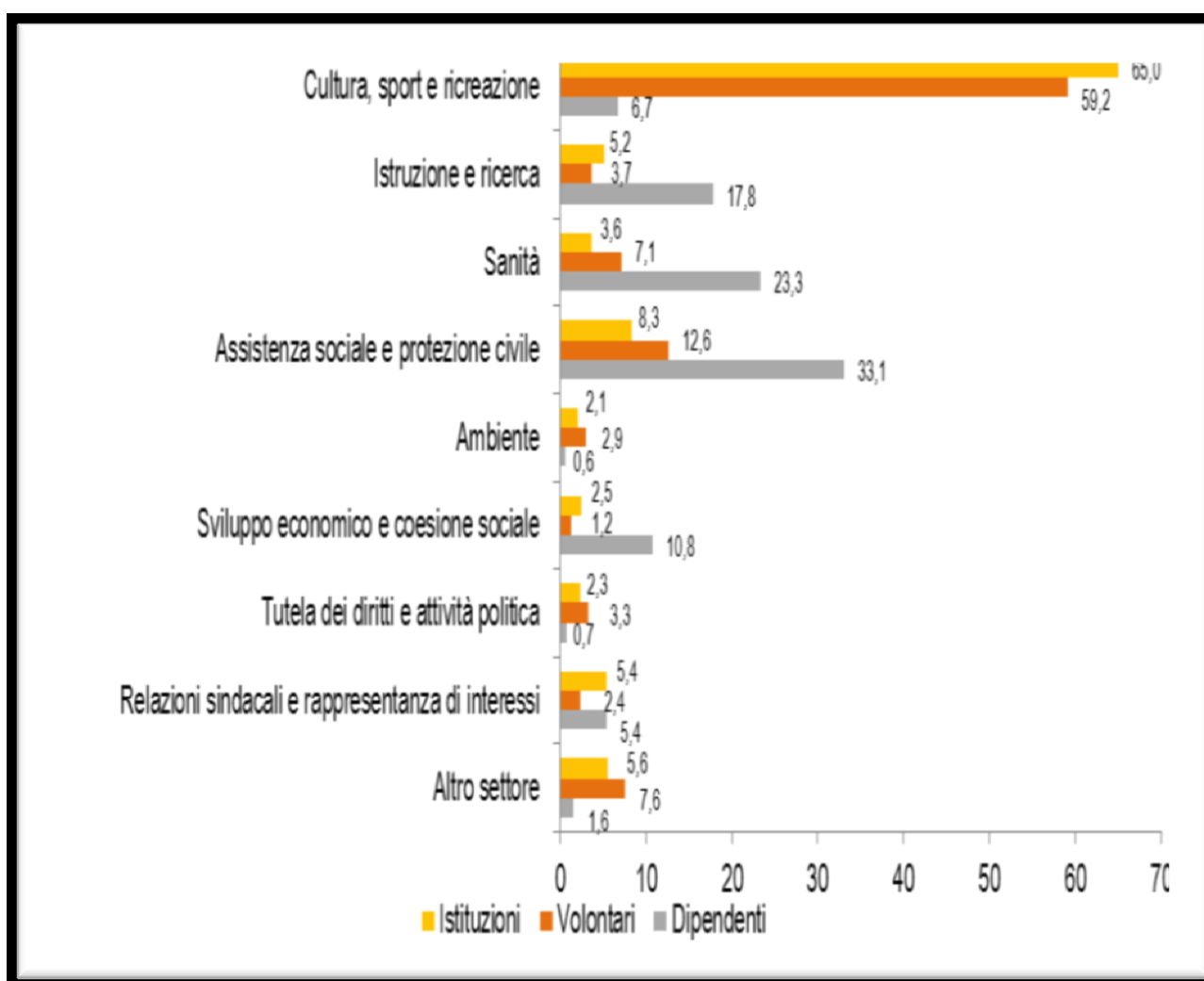
Il settore d'intervento risultava in parte legato all'assetto istituzionale e alla struttura organizzativa. **Le associazioni riconosciute** - e dunque maggiormente strutturate - erano infatti relativamente più diffuse, rispetto al valore nazionale (22,7%), nei settori della **Sanità (37%)**, dell'**Ambiente (29,4%)** e della **Cooperazione e solidarietà internazionale (28,8%)** mentre le associazioni non riconosciute

caratterizzavano maggiormente i settori delle Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (con l'82,7% del totale, a fronte di una loro diffusione complessiva pari al 66,7%), della Cultura, sport e ricreazione (73,3%) e della Tutela dei diritti e attività politica (71,7%).

Le cooperative sociali italiane operavano in prevalenza nei settori dello **Sviluppo economico e coesione sociale**, per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (in cui si rilevava una presenza pari al 49%, a fronte di un dato nazionale del 3,7%), dell'Assistenza sociale e protezione civile (17,8%) e della Sanità (10,9%).

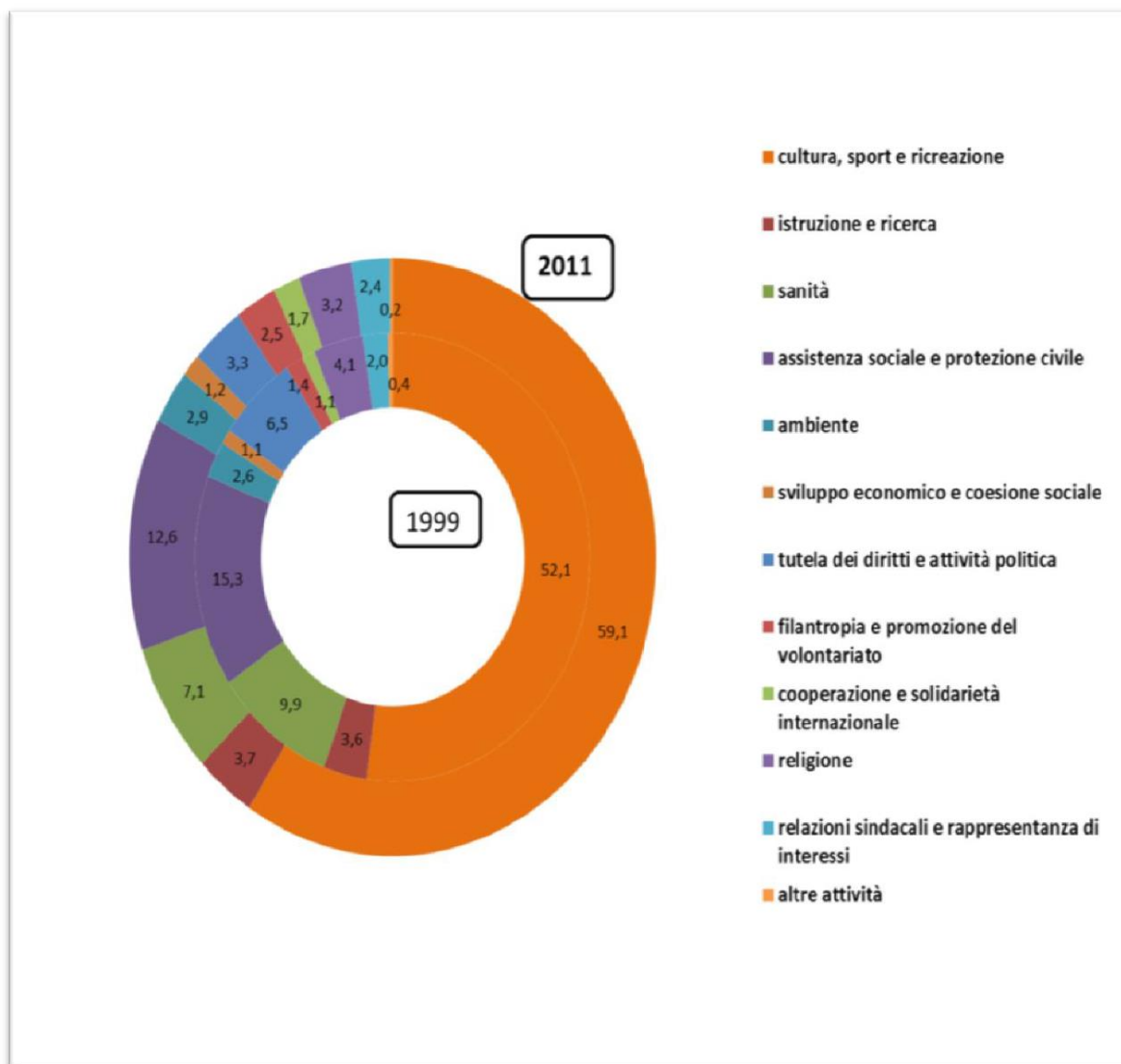
Le fondazioni erano relativamente più attive nei settori dell'**Istruzione e della ricerca** (11% nel settore, a fronte di una loro diffusione complessiva pari al 2,1%) e della Filantropia e promozione del volontariato (9,9%).

Prospetto 2 - Lavoratori dipendenti per settore di attività economica e classe di età - Censimento 2011 - Valori percentuali



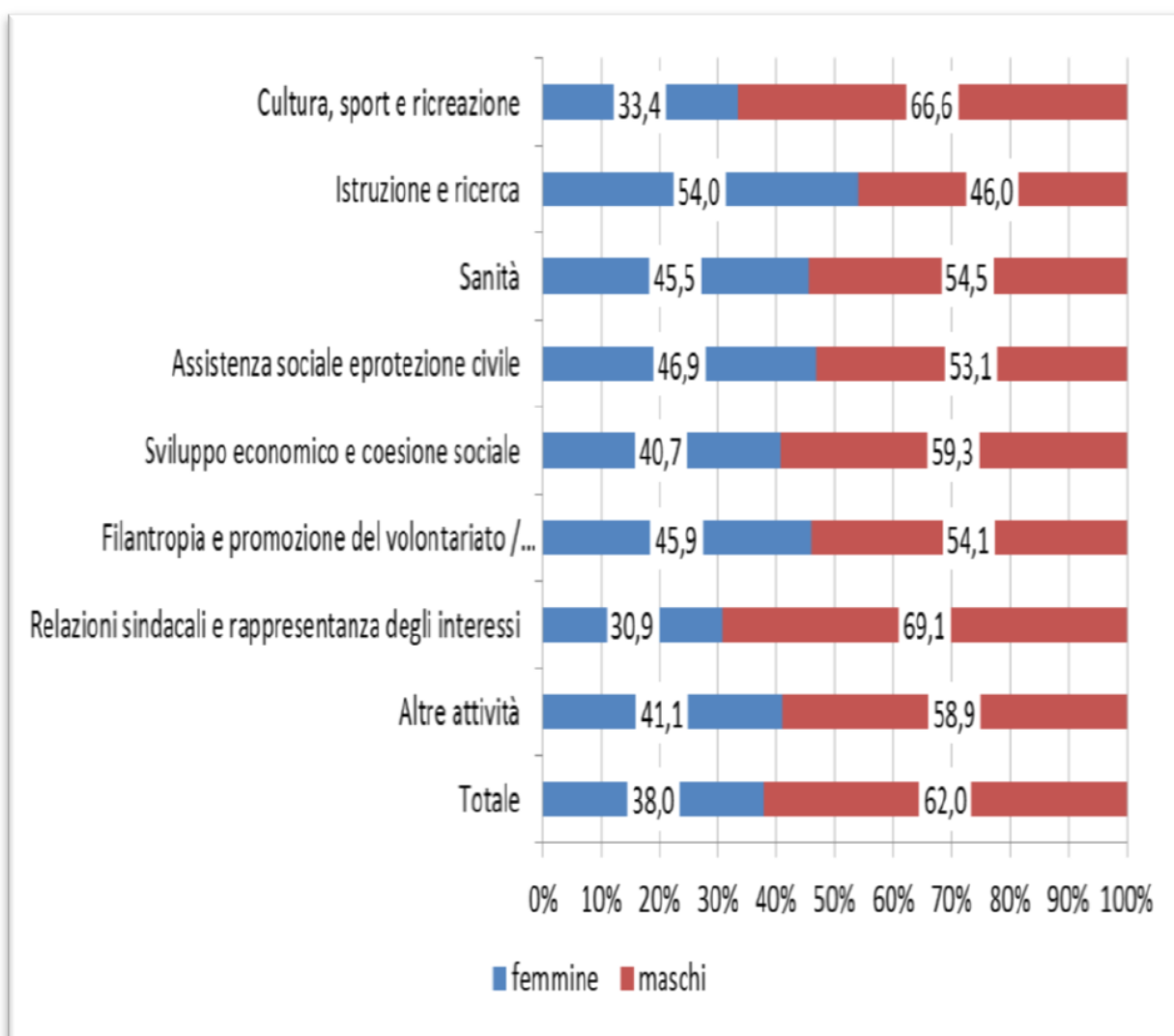
Fonte: ISTAT - Censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati, Luglio 2013

I volontari: quali le loro attività? Ieri e oggi



Fonte, Censimento non profit, Istat (Presentazione "Giornate di Bertinoro" – 2013).

Le caratteristiche dei volontari: la componente femminile



Fonte, Censimento non profit, Istat (Presentazione “Giornate di Bertinoro” – 2013).

Il totale delle entrate di bilancio delle istituzioni non profit era pari a 64 miliardi di euro, mentre le uscite totali (spese del personale, acquisto di beni e servizi, sussidi, contributi ed erogazione a terzi, etc.) ammontavano a 57 miliardi di euro.

Le regioni con il maggior volume, sia di entrate che di uscite, erano la Lombardia (oltre 17 miliardi di euro di entrate e oltre 15 miliardi di euro di uscite) e il Lazio (quasi 15 miliardi di entrate e quasi 12 miliardi di uscite). Nell'insieme i valori delle due regioni rappresentavano circa il 50% del totale complessivo.

La principale fonte di finanziamento era di provenienza privata (per l'86,1% delle istituzioni), mentre il 13,9% aveva entrate di fonte prevalentemente pubblica. Su base regionale, in Sardegna (26,2%) e nella Provincia autonoma di Trento (26,3%) si registrava il maggior numero di istituzioni che facevano più ricorso al finanziamento di natura pubblica; in Veneto (10,9%) ed Emilia-Romagna (9,6%) erano localizzate le istituzioni maggiormente orientate alle fonti di finanziamento privato.

I settori che utilizzavano di più fonti di finanziamento pubblico erano Sanità (36,1%), Assistenza sociale e protezione civile (32,8%), Sviluppo economico e coesione sociale (29,9%).

Quelli più sostenuti da introiti privati erano Religione (95,5%), Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (95,3%), Cooperazione e solidarietà internazionale e Cultura sport e ricreazione (entrambe 90,1%).

Sono del 23 luglio 2014, i dati della prima rilevazione sul lavoro volontario frutto della convenzione stipulata tra l'Istat, il CSVnet⁴ e la Fondazione Volontariato e Partecipazione, che fanno parte della rilevazione sul lavoro volontario, condotta nell'ambito dell'indagine multiscopo: *"Aspetti della vita quotidiana"* del 2013, che ha **ospitato un modulo di approfondimento per implementare il Manuale OIL sulla misurazione del valore economico e sociale del lavoro volontario. Si tratta della prima rilevazione sul lavoro volontario armonizzata agli standard internazionali.**

Nel report prodotto si fa riferimento ad un'accezione ampia di volontariato, non legata solo alla partecipazione ad un'organizzazione del terzo settore, ma anche in comitati, movimenti, gruppi informali e altro.

Circa un italiano su otto svolgeva attività gratuite a beneficio degli altri o della comunità.

In Italia il numero di volontari era stimato in 6,63 milioni di persone (tasso di volontariato totale pari al 12,6%).

Erano 4,14 milioni i cittadini che svolgevano la loro attività in un gruppo o in un'organizzazione (tasso di volontariato organizzato pari al 7,9%) e tre milioni si impegnavano in maniera non organizzata (tasso di volontariato individuale pari al 5,8%).

Il lavoro volontario era più diffuso nel Nord del Paese. Nel Nord-est si registrava il tasso di volontariato totale più elevato (16%), mentre il Sud si contraddistingueva per livelli di partecipazione sensibilmente più bassi (8,6%). Gli uomini erano più attivi delle donne (13,3% contro 11,9%), per via di una maggiore presenza maschile nel volontariato organizzato.

I volontari appartenevano prevalentemente alla classe di età 55-64 anni (15,9%).

Il contributo di giovani e anziani in termini di presenza attiva si manteneva, invece, inferiore alla media nazionale.

La percentuale di chi prestava attività volontarie cresceva con il titolo di studio.

Il 22,1% di coloro che aveva conseguito una laurea aveva avuto esperienze di volontariato contro il 6,1% di quanti avevano la sola licenza elementare.

Considerando la condizione occupazionale, i più attivi risultavano gli occupati (14,8%) e gli studenti (12,9%).

La partecipazione era, inoltre, massima tra i componenti di famiglie agiate (23,4%) e minima tra i componenti di famiglie con risorse assolutamente insufficienti (9,7%).

L'impegno medio di un volontario era di 19 ore in quattro settimane.

Il maggior contributo orario nelle attività di aiuto non organizzate era di donne e anziani.

Superavano il valore medio delle ore dedicate ad attività volontarie le persone con condizioni economiche ottime, i laureati, e le persone tra 55 e 74 anni.

Le attività svolte dai volontari nell'ambito delle organizzazioni erano più diversificate e qualificate di quelle svolte in modo individuale.

Quasi un volontario su sei si impegna in più organizzazioni (16,2%).

Il volontariato organizzato era una pratica consolidata nel tempo: il 76,9% si dedicava alla stessa attività da tre anni o più e il 37,7% da oltre dieci anni.

⁴ Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato

Per contro, il 48,9% di quanti si impegnavano in attività individuale di volontariato lo faceva da meno di due anni.

Il 23,2% dei volontari era attivo in gruppi/organizzazioni con finalità religiose, il 17,4% in attività ricreative e culturali, il 16,4% nel settore sanitario, il 14,2% nell'assistenza sociale e protezione civile, l'8,9% nelle attività sportive, il 3,4% in attività relative all'ambiente e il 3,1% nell'istruzione e ricerca.

Il 62,1% dei volontari che operavano in una organizzazione svolgeva la propria attività perché credeva “nella causa sostenuta dal gruppo”.

Il 49,6% di chi prestava opera di volontariato dichiarava di sentirsi meglio con se stesso.

Le organizzazioni di Terzo settore e di volontariato non hanno nessuna tipologia che si possa definire “aiuto di Stato”, in quanto, in base alle specifiche normative di riferimento, le varie realtà del Terzo settore possono partecipare – attraverso procedure di evidenza pubblica regolamentate da amministrazioni centrali o da enti territoriali - a bandi specifici e/o a richieste di contributi, ad esempio per la presentazione di progetti innovativi e sperimentali di volontariato oppure per l'acquisto di beni strumentali e di ambulanze, nonché di beni da donare a strutture sanitarie pubbliche, rivolto nello specifico alle organizzazioni di volontariato e alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiesto informazioni integrative sul SIONP – Sistema Informativo sulle Organizzazioni No Profit. Al riguardo si rappresenta quanto segue.

L'ISFOL⁵ ha realizzato per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a partire dal 2008, il prototipo di un sistema informativo, comprensivo di associazioni del terzo settore iscritte nei registri/albi/elenchi ufficiali gestiti e tenuti da amministrazioni pubbliche nazionali e territoriali. È strutturato in modo da garantire il rispetto delle diverse competenze istituzionali e la qualità statistica dell'informazione. Si tratta di un “archivio istituzionale” aggiornato che consente una rappresentazione della realtà del *non profit* in Italia a vari livelli - nazionale, regionale, prefettizio, provinciale e comunale - e per diverse tipologie di soggetti. Il sistema si basa sull'integrazione di dati di archivi amministrativi preesistenti provenienti da fonti informative differenti per origine, tipo, popolazioni trattate e scopo.

Il SIONP raccoglie, ordina e sistematizza: i dati anagrafici dei registri delle organizzazioni non profit; le indagini settoriali e tematiche svolte dall' ISFOL; la documentazione normativa e di ricerca sulle organizzazioni non profit; i documenti prodotti dal progetto. A fine 2014 facevano parte del SIONP circa **300** archivi amministrativi compresi nell'arco di tempo 2007-2014:

- **i registri regionali e provinciali** istituiti ai sensi delle leggi 266/1991, 383/2000, 381/1991 e del Decreto del Presidente della Repubblica 361/2000;

⁵ Istituto per lo Sviluppo Professionale dei Lavoratori

- **i registri prefettizi in relazione alle fondazioni con personalità giuridica di rilievo nazionale** (DPR 361/2000);
- **i registri nazionali riguardanti le Organizzazioni non governative** (Legge 49/1987); gli elenchi nazionali degli **enti che nelle diverse annualità - a partire dal 2008 - avevano richiesto l'accesso al 5 per mille; il registro nazionale delle Associazioni di promozione sociale** (legge 383/2000);
- **altri registri di valenza nazionale, sia di fonte pubblica che di fonte privata, tra cui:** il Registro delle associazioni a favore degli immigrati e l'Elenco del sostegno a distanza, entrambi del MLPS; l'Elenco degli Istituti Culturali del Ministero per i Beni e le Attività Culturali; l'Archivio delle associazioni sportive del CONI; l'Elenco delle Comunità di Accoglienza del Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza; gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico del Ministero della salute; l'Elenco antiracket e antiusura del Ministero dell'interno; l'Elenco delle Comunità terapeutiche del Dipartimento politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri; gli Elenchi della Conferenza Episcopale Italiana e della Caritas; il Registro delle Organizzazioni di Commercio Equo e Solidale dell'AGICES (Assemblea Generale Italiana del Commercio Equo e Solidale); l'Elenco delle Società di mutuo soccorso della FIMIV (Federazione Italiana Mutualità Integrativa Italiana); l'Elenco delle Fondazioni universitarie del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, l'Elenco delle Fondazioni d'impresa di Sodalitas e delle Fondazioni bancarie dell'ACRI (Associazione Casse di Risparmio Italiane).

Nel periodo tra il 2011 ed il 2014, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha inserito il SIONP nel Piano Statistico Nazionale e nel Piano sulla Responsabilità Sociale d'Impresa e di Territorio ed ha inoltre previsto di far confluire il Sistema nel Portale istituzionale del Ministero. L'ISFOL ha, parallelamente, svolto una serie di indagini complementari finalizzate ad aggiornare e implementare le informazioni dei registri.

L'esigenza di continuare su questa strada è anche rafforzata dagli obiettivi tematici (9 e 11) fissati dalla nuova Programmazione del FSE 2014-2020 ed, in particolare, dal PON Inclusion. In particolare, l'ob. 11 raccomanda agli Stati membri la costruzione il rafforzamento e il miglioramento dei sistemi informativi, anche sull'economia sociale, da realizzare entro l'arco temporale di attuazione della Strategia Europa 2020. Per queste finalità, ISFOL, progetterà azioni di sistema nazionali per lo sviluppo sistematico del SIONP in tutte le Regioni italiane per "renderlo un bene comune".

§.2

Il Comitato europeo dei diritti ha chiesto informazioni sulla partecipazione dei cittadini, o di gruppi di essi portatori di specifiche esigenze, all'organizzazione del sistema di interventi e servizi sociali in loro favore.

Nei precedenti rapporti sul presente articolo si è più volte accennato alla creazione di Piani di Zona per i servizi sociali, previsti dall'articolo 19 della legge n. 328/2000. Il Piano di zona può essere definito come il "*piano regolatore*" dei servizi sociosanitari. Più semplicemente si tratta di un documento di programmazione territoriale di durata triennale, con il quale, in ciascun ambito

territoriale, Comuni e Ulss⁶ mettono a punto le politiche sociosanitarie rivolte alla popolazione. Il Piano, finalizzato alla costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi, attraverso la collaborazione di più soggetti, definisce gli obiettivi, le azioni mirate e le risorse dedicate, in armonia con il Piano regionale dei servizi alla persona e alla comunità. In base alla citata legge quadro sui Servizi Sociali, il Piano deve contenere obiettivi di intervento in aree tipicamente sociali e in quelle dove si richiede una forte sinergia tra servizi sociali e sanitari: minori, giovani e famiglia, anziani, tossicodipendenze, salute mentale, disabilità, immigrazione, povertà ed emarginazione.

Nella sua realizzazione sono coinvolti attori pubblici e privati. Gli attori pubblici coinvolti sono Comune e Ulss, innanzitutto, con un ruolo di promozione, governo e direzione del processo di realizzazione del Piano. Il gruppo guida, composto dall'Esecutivo dei sindaci e dalla Direzione dei servizi sociali dell'Ulss, promuove la programmazione partecipata, attivando gruppi di lavoro territoriali e gruppi di analisi e approfondimento per le diverse aree. Una volta redatto, il Piano viene sottoposto all'approvazione della Conferenza dei sindaci e successivamente alla sottoscrizione di tutti i Comuni. La Regione, attraverso la programmazione, indica gli obiettivi prioritari a livello locale, destinandovi risorse specifiche, inoltre valuta la coerenza del Piano con le politiche regionali. La Provincia svolge un ruolo di coordinamento politico e tecnico sul territorio. Infine vengono coinvolti, rispetto ad ambiti specifici, anche il mondo della scuola e l'apparato della giustizia.

Si annoverano fra gli attori "privati" le associazioni di volontariato, le cooperative sociali, le rappresentanze dei cittadini, le organizzazioni sindacali e le imprese. In particolare le associazioni sono fondamentali, in fase di programmazione, per identificare i bisogni non soddisfatti dalle azioni pubbliche, per far emergere i disagi sommersi e concentrare l'attenzione sulle aree di maggior fragilità. Sul fronte attuativo diventano una risorsa preziosa per la gestione di alcuni progetti e una voce importante in fase di valutazione dei risultati.

A titolo di esempio si illustrano i modelli di partecipazione della collettività all'organizzazione dei servizi sociosanitari adottati da tre regioni italiane (Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana).

La Regione Lombardia, in coerenza con la propria filosofia fondata sulla "libertà di scelta" del cittadino, considera i cittadini e le famiglie in forma singola o associata come gli interlocutori principali dei processi d'integrazione socio-sanitaria. A risultare particolarmente enfatizzato è soprattutto il ruolo della famiglia quale "obiettivo centrale del Piano Socio-Sanitario Regionale in quanto il *principio di sussidiarietà* che caratterizza il nuovo Welfare pone la famiglia al centro del sistema socio-assistenziale e sanitario, riconoscendole una duplice funzione sociale in quanto *ensore* privilegiato di bisogni e *produttore* solidale di risorse. Realizzare una politica per la famiglia vuol dire promuovere la crescita del suo ruolo e del suo valore come risorsa primaria, come bene comune e come soggetto sociale titolare di diritti e non solo come aiuto della stessa in momenti di debolezza e difficoltà" [v. PSSR 2002-2004]. È prevista comunque anche la partecipazione indiretta mediante rappresentanze del Terzo Settore, delle organizzazioni sindacali e degli ordini professionali ai vari tavoli tematici organizzati dalla Direzione Generale Famiglia e solidarietà sociale della Regione.

La Regione Emilia-Romagna tende invece a privilegiare forme di partecipazione indiretta che hanno come interlocutori principali le associazioni di promozione sociale, di volontariato, di *advocacy* e sindacali, sia per quanto riguarda l'esperienza dei Comitati Consultivi Misti (CCM) a livello di aziende sanitarie (ospedaliere e AUSL) ed il loro coordinamento a livello regionale (CCRQ), sia per quanto riguarda le due principali esperienze programmatiche dei Piani di Zona e dei Piani per la Salute.

⁶ Unità locali sociosanitarie

La stessa strada viene scelta dalla Regione Toscana che non prevede la partecipazione di soggetti privati tra i soggetti costituenti delle Società della Salute ma opta invece per il Terzo settore e, anche qui, in particolare per le associazioni di tutela e di *advocacy* quali forme di rappresentanza e di partecipazione indiretta di cittadini.